

На правах рукописи

**Фролова Елена Викторовна**

**МОДЕРНИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 22.00.08 – Социология управления

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

доктора социологических наук

Москва – 2014

Работа выполнена на кафедре государственного, муниципального управления  
и социальной инженерии Российского государственного социального  
университета

**Научный консультант:** доктор социологических наук, профессор  
**Уржа Ольга Александровна**

**Официальные оппоненты:** **Аверин Юрий Петрович**, доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой методологии социологических исследований социологического факультета МГУ.  
**Фролов Сергей Станиславович**, доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой социологии управления РАНХиГС при Президенте РФ  
**Патрушев Владимир Иванович**, доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник-консультант научно-образовательного центра проблем регулирования социально-трудовых отношений и социального развития ОАО «ВЦУЖ» (Всероссийский центр уровня жизни)

**Ведущая организация:** **Российский государственный гуманитарный университет**

Защита состоится 25 сентября 2014 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 002.088.01 при ФГБУН «Институт социально-политических исследований Российской академии наук» по адресу: 119333, Москва, ул. Фотиевой, д.6, к.1.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБУН «Институт социально-политических исследований РАН» по адресу: 119333, Москва, ул. Фотиевой, д.6, к.1.

Автореферат разослан «\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2014 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета,  
Доктор социологических наук

Е.М. Мчедлова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Социальная инфраструктура обеспечивает удовлетворение жизненно важных потребностей населения, охватывая все пространство его жизнедеятельности, начиная от условий труда, быта и заканчивая возможностями организации досуга, получения образования, медицинских услуг, приобщения к культурным ценностям. Именно социальная инфраструктура является одним из доминирующих факторов повышения качества жизни населения, реализации потенциальных возможностей личности.

Современное состояние социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ характеризуется рядом проблем и не в полной мере соответствует потребностям населения. Особенно в сложной ситуации оказались жители отдаленных территорий, малых городских и сельских поселений. По данным Федеральной службы государственной статистики, сегодня почти каждый третий сельский населенный пункт (28,5%) не имеет связи по дорогам с твердым покрытием с сетью путей сообщения общего пользования, сокращается число учреждений культурно-досугового типа, существуют проблемы функционирования информационно-коммуникационной инфраструктуры, так, только 33,4% сельских домохозяйств имеют доступ к сети Интернет. Дисбалансы в развитии социальной инфраструктуры приводят к нарушению принципов социальной справедливости, не обеспечивая равных условий доступа к социальным благам и услугам граждан, проживающих на разных территориях.

При этом именно развитие социальной инфраструктуры способствует преодолению территориальных диспропорций, снижению уровня поляризации в условиях организации жизненного пространства для населения различных муниципальных образований. Реализация данной функции в современных условиях имеет огромное значение, обеспечивая полицентрическую модель территориального развития, преодоление межрегиональных противоречий, деструктивной асимметрии в развитии муниципальных образований, социального неравенства в условиях жизнедеятельности населения.

Сложность и многоаспектность поставленных проблем предьявляет особые требования к системе управления, обеспечивающей функционирование и развитие социальной инфраструктуры, прежде всего на местном уровне. Концентрация на конкретной территории всех процессов жизнеобеспечения населения, территориальная локализация объектов социальной инфраструктуры подтверждает приоритетную роль местных органов власти в обеспечении управления данными процессами. В связи с чем, особую актуальность приобретает разработка направлений модернизации социальной инфраструктуры, которая предполагает консолидацию финансовых, организационно-кадровых, научно-

информационных ресурсов именно местного самоуправления, в целях повышения уровня и качества жизни населения, наиболее полного удовлетворения его потребностей.

**Степень научной разработанности проблемы.** Анализу теоретических и практических проблем развития инфраструктуры посвящено значительное число исследований, как в России, так и за рубежом. Западные ученые в работах 50-70-х годов основополагающей функцией инфраструктуры считали именно экономическую, которая заключалась в создании условий для эффективного развития производственных отраслей.

Такие ученые, как П. Самуэльсон, А. Пезенти, Г. Цехлин, Р.Йохимсен, Х. Зингер, Д.М. Кларк, А. Маршал, У. Ростоу<sup>1</sup> рассматривали инфраструктуру как основу для развития предпринимательства, фактор снижения его трансформационных издержек. Первые советские исследования в данной сфере выделяли, прежде всего, функцию обслуживания промышленности, что было обусловлено необходимостью интенсификации производства (С.А. Хейман, А.Е. Пробст, Г.П.Солжус).<sup>2</sup>

Интерес представляют работы ученых, исследующих тенденции развития социальной инфраструктуры в рамках экономического подхода (А.И. Кочерга, А.А. Мазараки, Ю.Ю. Сулова, С.И. Яковлева, Е.В. Ким, Т.В. Третьяченко, О.Г. Алешина, Е.Г. Русскова, С. В. Кельбах, А.Б. Елканов, К.А. Омаров, И.В. Калтырин и другие<sup>3</sup>). В работах рассматриваются особенности функционирования и организации инфраструктуры как подсистемы российской экономики, ее социально-экономические функции. В последние годы в работах ученых нашли отражение актуальные вопросы привлечения инвестиций, разграничения расходных полномочий по ее развитию между бюджетами различных уровней, разрабатываются направления развития рыночной инфраструктуры.

В рамках политологического подхода рассматриваются политические условия, факторы, способствующие или препятствующие модернизации социальной инфраструктуры, разрабатываются направления федеральной и региональной политики по развитию инфраструктуры в РФ, анализируются

---

<sup>1</sup> Пезенти А. Очерки политической экономии капитализма. - М.: Прогресс, 1976, Jochimsen R. Theorie der Infrastruktur. Tübingen, 1966, Rostow W. The Stages of Economic Growth. Cambridge, 1960

<sup>2</sup> Пробст А.Е. Проблемы размещения социалистической промышленности. М.: Экономика, 1982, Хейман С. А. Научно-техническая революция и структурные изменения в экономике СССР. // "Коммунист", 1969, № 14. С. 51-61.

<sup>3</sup> Кочерга А.И. Мазараки А.А. Народнохозяйственный комплекс и социальные проблемы. – М.: Мысль, 1981, Третьяченко Т.В. Социальная инфраструктура муниципального образования в региональном контексте: состояние, факторы и механизмы рыночной трансформации: дис...канд. экон. наук., Ростов- на – Дону, 2007, Русскова Е.Г. Методология системного исследования инфраструктуры рыночной экономики : дис.... докт. экон. наук. – Волгоград. - 2007, Сулова Ю.Ю. Рыночная инфраструктура города: теория, методология, практика - М.: Креативная экономика, 2007

элементы и роль политической инфраструктуры. В рамках данного подхода известны работы Д.Ю. Рудик, А.В. Рожкова, И.Н. Иваненко, Г.О. Квасовой<sup>4</sup>.

Значительное количество работ зарубежных ученых (М. Вебер, Э. Дюркгейм, Г. Зиммель, Р. Парк, Л. Вирт, М. Кастеллс, Д. Харви, Д. Джекобс<sup>5</sup>) посвящено анализу социально-экономического состояния городов, качеству жизни в них, благоустройству, проблемам городских жителей, которые связываются, в том числе, с недостаточным уровнем развития социальной инфраструктуры. Особенности функционирования социальной инфраструктуры российских городов рассмотрены в работах Л.А. Велихова, С.П. Федулова, М.В. Каллагова, А.Г. Воронина, А.В. Сулоева и других.<sup>6</sup>

Вопросам сущности, классификации, функций основных элементов социальной инфраструктуры посвящены работы таких ученых, как Ж.Т. Тощенко, В.Б. Зотов, В.А. Жамин, Т.Г. Семенова, С.А. Дебабов, В.П. Красовский, С.А. Хейнман, Э.П. Горбунов, Б.Н. Хомелянский, А.Л. Гапоненко, А.А. Ткаченко, П.В. Кухтин.<sup>7</sup>

Значительный интерес с точки зрения целей данного диссертационного исследования представляют работы С.Г. Важенина, Н.А. Денисова, В.В. Маркина, Х.Б. Краснопольского<sup>8</sup>, идеи которых положены в основу анализа территориальных различий в развитии социальной инфраструктуры, специфики современных социально-экономических и политических факторов, определяющих управленческие практики модернизации социальной инфраструктуры. Роль социальной инфраструктуры в процессах воспроизводства населения, повышении качества жизни населения рассмотрена в работах Ю.П. Аверина, В.П. Кондратова, Г.И. Осадчей, Л.З. Фатхуллиной, А.Ю. Ширипова, О.В. Юферова.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Иваненко И.Н. Институты молодежного представительства как элемент политической инфраструктуры: Процессы становления и развития: дисс. ... канд. полит. наук. - Орел, 2004, Квасова Г.О. Политический рынок: институциональный анализ. Автореф. дис. канд. полит. наук. - Ростов-на-Дону, 2007.

<sup>5</sup> Вирт Л. Урбанизм как образ жизни // Социальные и гуманитарные науки. Сер. II. Социология. - 1997. - №3., Джекобс Д. Смерть и жизнь больших американских городов / Пер. с англ. М.: Новое издательство, 2011, Park R. E. Human Communities. The City and Human Ecology. The Free Press, Glencoe, 1952

<sup>6</sup> Каллагов М.В. Социальная инфраструктура современного российского города: состояние и перспективные развития: На примере г. Владикавказа. Дисс... канд. социол. наук. М., 2004, Федулов С.П. Социальная инфраструктура российских городов: состояние и перспективы развития. Дисс... канд. социол. наук. - М., 2000

<sup>7</sup> Тощенко Ж. Т. Социальная инфраструктура: сущность и пути развития. - М.: «Мысль», 1980, Важенин С.Г. Социальная инфраструктура народнохозяйственного комплекса. М.: Наука, 1980, Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. М.: «РАГС», 2001, Кухтин П.В. Инфраструктура муниципальных образований. - М.: КНОРУС, 2008.

<sup>8</sup> Краснопольский Х.Б. Инфраструктура в системе регионального хозяйственного комплекса Севера. М.: Наука, 1980, Маркин В.В. Региональная социология: проблемы социальной идентификации и моделирования российских регионов // Россия реформирующаяся. Ежегодник / Отв. Ред. М.К. Горшков. - Вып.7. - М.: Институт социологии РАН, 2008. С. 229-249.

<sup>9</sup> Аверин Ю.П., Добренков В.И, Добренкова Е.В. Неравенство российского населения в отношении качества жизни и предпочитаемый социальный порядок // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. - 2014. - № 2. - С. 1–20, Осадчая Г.И. Социология социальной сферы.- М.: Академический проект, 2003, Ширипов А. Ю. Социальная инфраструктура в концепции ускорения. – Новосибирск: Издат-во Новосиб. ун-та, 1990

Теоретические основы научного управления изложены в трудах Ф. Тейлора, А. Файоля, Г. Эмерсона, Э. Мейо, П. Друкера, Г. Саймона.<sup>10</sup> Идеи социального управления представлены в трудах таких ученых, как Ю.П. Аверин, В. Г. Афанасьев, В.И. Жуков, В.Н. Иванов, Г.В. Осипов, О.А. Уржа, В.И. Чупров.<sup>11</sup> Проблемы государственного и муниципального управления, процессы взаимодействий населения и власти являются предметом исследований таких ученых, как Г.В. Атаманчук, И.В. Бабичев, В.Н. Иванов, А.С. Капто, В.К. Левашов, В.И. Патрушев, Н.А. Романович.<sup>12</sup> Вопросам модернизации российского общества посвящены работы С. Н. Гаврова, М. К. Горшкова, А.Б. Гофмана, Л.В. Константиновой, Н.И. Лапина, А. В. Миронова, Н.Е. Тихоновой, Е. Г. Ясина.<sup>13</sup>

Теоретико-методологические и эмпирические аспекты социологии управления представлены в работах таких ученых, как Ю.П. Аверин, Е.М. Бабосов, Л.А. Калининченко, Ж.Т. Тощенко, А.И. Турчинов, С.С. Фролов, Ф.Э. Шереги, В.В. Щербина.<sup>14</sup>

Таким образом, теоретические и практические вопросы развития социальной инфраструктуры муниципальных образований являются предметом исследования социологических, экономических, политологических, правовых и других наук. Однако исследуемые проблемы нельзя считать решенными. Сохраняется многозначность основных научных категорий в рамках данного предметного поля, не сформировано единой точки зрения по вопросам разграничения объектов социальной инфраструктуры по определенным сферам, отсутствует комплексный, научный анализ современных управленческих практик, не разработаны

---

<sup>10</sup> Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. Перевод с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2004, Тейлор Ф. Принципы научного менеджмента. – М.: Высшая школа, 2001

<sup>11</sup> Аверин Ю.П. Люди управляют людьми: модель социологического анализа. - Изд-во МГУ Москва, 1996, Жуков В.И. Социальное развитие России: историко-социологическая компаративистика: в 3 т. – М.: Изд-во РГСУ, 2012, Иванов В.Н. Патрушев В.И. Социальный менеджмент. – М.: Издательство «Высшая школа», 2002, Уржа О.А. Стратификация и социальное управление. М.: Изд-во МГСУ «Союз», 1999, Чупров В.И. Социальная регуляция нелинейных процессов в условиях неопределенности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология.- 2008. -№ 3.- С. 53-65

<sup>12</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Юрид.лит., 1997, Капто А.С. Современная цивилизация. Вызовы и альтернативы. М.: Издательство МГУ, 2013, Иванов В.Н. Федерализм и безопасность государства // Социологические исследования. 2004. № 6.- С.3-15, Левашов В.К. Российское государство и общество в период либеральных реформ: научное издание. - М.: ЦСПиМ, 2013, Патрушев, В. И. Экополисная модель местного самоуправления //Муниципальный мир. - 2006. - № 2. - С. 58-65, Романович Н.А. Концепция единовластия в общественном сознании россиян (традиции, социокультурные основания)// Социологические исследования. 2010. - № 10. - С. 141-147.

<sup>13</sup> Гавров С. Н. Социокультурная традиция и модернизация российского общества. – М.: МГУКИ, 2002, Горшков М. К. Социальные факторы модернизации российского общества с позиций социологической науки//Социологические исследования.- 2010 - №12.–С.30–41; Гофман А. Б. Пятнадцать тезисов в защиту модернизации // Россия реформирующаяся. Вып. 11: Ежегодник / отв. ред. М. К. Горшков. — М.: Новый хронограф, 2012.- С. 27-35, Константинова Л.В. Перспективы модернизации социальной политики в России - Власть. 2012. - № 3.- С. 28-33, Лапин Н. И. Социокультурные факторы российской стагнации и модернизации // Социологические исследования. – 2011. – № 9. – С. 3–18

<sup>14</sup> Основы прикладной социологии / под ред. Ф.Э. Шереги, М.К. Горшкова.– М.: Интерпракс, 1996, Фролов С.С. Социология организаций. М.: Гардарики, 2001, 2001, Тощенко Ж.Т. Новые лики деятельности: имитация // Социологические исследования. – 2012. – № 12.

концепции модернизации социальной инфраструктуры в контексте местного самоуправления.

Социально-экономические трансформации российского общества, его управленческих практик, реформирование системы муниципального управления предъявляют особые требования к научному обоснованию и разработке модели модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ с учетом современных тенденций и потребностей граждан.

**Цель исследования** – разработка модели модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований, включающей в себя формирование институциональной среды, консолидацию организационно-кадровых, научно-информационных, финансовых ресурсов местного самоуправления в целях удовлетворения интересов и потребностей населения.

**Задачи:**

1. Определить теоретическую сущность понятия «социальная инфраструктура», уточнить классификацию ее основных элементов.

2. На основе анализа методологических подходов к исследованию социальной инфраструктуры муниципальных образований определить принципы ее модернизации.

3. Систематизировать основные факторы, определяющие характер управленческих практик модернизации социальной инфраструктуры современных муниципальных образований в РФ.

4. Выявить наиболее эффективные управленческие практики развития социальной инфраструктуры в отечественном и зарубежном опыте, предложить варианты их применения в современных социально-экономических условиях.

5. Проанализировать и дать оценку современным управленческим практикам модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ.

6. На основе статистических и социологических данных определить особенности и степень территориальной дифференциации в объективных и субъективных показателях развития социальной инфраструктуры, выявить катализирующие факторы регрессивной дивергенции социально-экономического пространства РФ.

7. Выявить особенности и проблемы функционирования социальной инфраструктуры в различных типах современных муниципальных образований РФ.

8. Определить ресурсы и ограничения модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ в деятельности местных органов власти.

9. Сформулировать направления формирования институциональной среды, обеспечивающей развитие социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ.

10. Разработать технологии ресурсного обеспечения модернизации социальной инфраструктуры современных муниципальных образований РФ.

11. Дать рекомендации по развитию процессов социального партнерства в целях модернизации социальной инфраструктуры современных муниципальных образований РФ.

**Научная гипотеза.** Проблемы функционирования социальной инфраструктуры, недостаточный уровень ее соответствия современным потребностям населения детерминирован дисбалансами современных управленческих практик, ограничениями в деятельности местных органов власти. На современном этапе развития российского общества деятельность органов местного самоуправления в целях модернизации социальной инфраструктуры связана с рядом проблем, которые являются отражением существующих противоречий между институциональной сущностью местного самоуправления, как самостоятельного субъекта управления и объективными социально-экономическими ограничениями его функционирования. Формирование благоприятной институциональной среды, консолидация организационно-кадровых, научно-информационных ресурсов местного самоуправления, трансформация существующих параметров взаимодействия бизнес-сообщества, муниципальной общественности, местных и государственных органов власти являются приоритетными задачами, решение которых позволит обеспечить модернизацию социальной инфраструктуры муниципальных образований в России.

**Объект исследования** – социальная инфраструктура муниципального образования как сложный, многофункциональный комплекс элементов, обеспечивающих деятельность, направленную на удовлетворение основных потребностей и интересов населения, создание условий для его жизнеобеспечения, воспроизводства и развития.

**Предмет исследования** – модернизация социальной инфраструктуры российских муниципальных образований.

**Теоретико-методологическая основа.** В основу диссертационного исследования положены теория социальной инженерии (К.Р. Поппер, А.И. Пригожин, Ю.М. Резник, Ж.Т. Тощенко, О.А. Уржа, В.В. Щербина); теоретические разработки и концепции социального управления (В.Г. Афанасьев, В.Н. Иванов, Г.В. Осипов, В.И. Патрушев); институционализма и неинституционализма (Т. Веблен, Д. Норт, О. Тоффлер, Т.И. Заславская, Д. С. Львов и др.); теория модернизации и научные разработки таких ученых в рамках данного направления, как Ю.Г. Волков, М.К. Горшков, В.Л. Иноземцев; теория социальной имитации (Ю.Г. Волков, Ж.Т. Тощенко).



В качестве теоретической основы в работе используются труды отечественных и зарубежных ученых, исследующих сущность, проблемы и специфику развития социальной инфраструктуры. Проблемное поле диссертационного исследования обусловило необходимость использования подходов: системного (В.Г. Афанасьев, Л. Берталанфи, И.В. Блауберг, А. Богданов, Д. М. Гвишиани, В.А. Ядов), ситуационного (В. С. Дудченко, А. И. Пригожин, Г. П. Щедровицкий, В.В. Щербина), институционального и неинституционального (Д. Белл, Т. Веблен, Т. И. Заславская, Д. С. Львов, Т. Д. Норт, Парсонс, Г. Спенсер, О. Тоффлер), синергетического (В.И. Аршинов, С.П. Капица, С.П. Курдюмов, Г.Г. Малинецкий, И. Пригожин, Г. Хакен, Д.С. Чернавский).

Информационной базой исследования являются федеральные и региональные нормативно-законодательные акты, статистические данные, информационно-аналитические материалы федеральных, региональных и местных органов власти.

В ходе исследования были использованы как общетеоретические методы: анализ и синтез, дедукция и индукция, обобщение, теоретическое моделирование, так и эмпирические методы: анализ документов, социологические опросы (анкетирование и интервью), наблюдение.

**Эмпирическую базу** исследования составили результаты социологических исследований, проведенных автором или с его участием (в качестве члена рабочей группы по разработке инструментария и обработке полученных данных социологических исследований Общероссийской общественной организации «Всероссийский совет местного самоуправления»):

- «Инвестиционный потенциал муниципального образования». Исследование проведено в январе-феврале 2013 года. N=718 экспертов (руководителей местных органов власти муниципальных образований РФ). Выборка – многоступенчатая (на первом этапе - территориальная, единицами отбора первой степени послужили субъекты РФ, на втором – случайная, за основу выборки были взяты списки муниципальных образований в отобранных субъектах РФ). Одной из задач исследования, реализуемой автором, являлась - анализ проблем развития социальной инфраструктуры в различных типах муниципальных образований РФ, определение лимитирующих факторов и потенциала модернизации социальной инфраструктуры.

- «Кадровый потенциал муниципальных образований». Исследование проведено в июне-июле 2013 года. N=915 экспертов (руководителей местных органов власти муниципальных образований РФ). Выборка – многоступенчатая территориальная случайная. Цель – анализ состояния кадрового потенциала муниципальных образований, выявление проблем совершенствования и развития кадрового потенциала, принципов подбора и обучения.

- «Развитие гражданской инициативы и общественного контроля на местном уровне». Исследование проведено в июне-сентябре 2013 года. N=315 экспертов (руководителей местных органов власти муниципальных образований РФ). Выборка – многоступенчатая территориальная случайная. Цель – исследование гражданской активности, общественного контроля в муниципальных образованиях и взаимодействия органов местного самоуправления с общественностью по решению вопросов местного значения.

- «Практика взаимодействия органов местного самоуправления с органами прокуратуры». Исследование проведено в октябре-декабре 2012 года. N=497 экспертов (руководителей местных органов власти муниципальных образований РФ). Выборка – многоступенчатая территориальная случайная. Цель – выявление и систематизация проблем взаимодействия органов местного самоуправления и контрольно-надзорных органов.

- «Развитие социальной инфраструктуры городских поселений Московской области». Исследование проводилось в январе-мае 2012 года, N=739 респондентов. Выборка – многоступенчатая стратифицированная, квотная. Признаки репрезентации – тип городского поселения по параметрам численности населения, пол, возраст. Цель исследования – оценка уровня удовлетворенности развитием социальной инфраструктуры, анализ и выявление основных проблем ее функционирования.

Научной и эмпирической базой являются результаты научно-исследовательской работы, выполненной с участием автора (октябрь - декабрь 2013 года): «Осуществление полномочий муниципальных органов власти в свете реализации положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и норм отраслевого законодательства» (Государственный контракт от 26.09. 2012 № ГК-12/228). Научный руководитель – д.с.н., профессор О.А. Уржа.

Кроме того, эмпирической базой послужили результаты исследований Всероссийского Центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Фонда «Общественное мнение» (ФОМ), результаты исследований Института современного развития «Местное самоуправление в России: нынешнее состояние и пути развития», Всероссийского совета местного самоуправления «Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем».

#### **Научная новизна исследования:**

1. Дано авторское определение сущности понятия, уточнена классификация элементов социальной инфраструктуры.
2. Определены принципы модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований.

3. Определены основные факторы, детерминирующие управленческие практики модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ.

4. Выявлены в отечественном и зарубежном опыте эффективные управленческие практики развития социальной инфраструктуры, которые могут быть адаптированы в современных российских условиях.

5. Определены дисфункции современных управленческих практик модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ, выявлены основные проблемы реализации методов программно-целевого управления в современной государственной и региональной политике.

6. Определены тенденции территориальной дифференциации в объективных и субъективных показателях развития социальной инфраструктуры современных муниципальных образований РФ.

7. Выявлены, по результатам социологических опросов населения и экспертов, основные проблемы развития социальной инфраструктуры, проведен сравнительный анализ особенностей ее функционирования в различных типах муниципальных образований РФ.

8. Определены по результатам опроса экспертов основные ресурсы и ограничения модернизации социальной инфраструктуры в деятельности местных органов власти.

9. Выделены основные элементы институциональной среды, обеспечивающие развитие социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ.

10. Разработаны технологии ресурсного обеспечения (организационно-кадровые, научно-информационные, финансовые ресурсы) модернизации социальной инфраструктуры современных муниципальных образований РФ.

11. Разработаны рекомендации по развитию социального партнерства во взаимодействиях местных органов власти с другими субъектами в целях модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Социальная инфраструктура муниципального образования определена соискателем как сложный, многофункциональный комплекс элементов, сгруппированных по сферам (жилищно-коммунальная, транспортная, потребительского рынка, информационно-коммуникационная, социокультурная), которые обеспечивают деятельность, направленную на развитие муниципального образования, удовлетворение основных потребностей и интересов населения, создание условий для его жизнеобеспечения и воспроизводства. Разработка классификации объектов социальной инфраструктуры является основанием для разграничения таких понятий, как «социальная инфраструктура» и «городское хозяйство».

2. Определены принципы модернизации социальной инфраструктуры: социоинженерное обеспечение управленческой деятельности, социальная направленность развития, учет ситуационных факторов, формирование

благоприятной институциональной среды, относительная самостоятельность субъекта управления, ресурсное обеспечение деятельности субъекта управления, принцип партнерского участия, предполагающий консолидацию усилий власти, бизнес-сообщества и населения.

3. Управленческие практики модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований складываются под воздействием ряда факторов: природно-территориальных (в первую очередь, тип муниципального образования, его территориальная принадлежность, тип поселения по параметрам численности населения), экономических, политических, социальных, культурно-духовных (ценности, установки, особенности менталитета, исторические, культурные традиции и ресурсы). Культурно-исторические особенности территории определяют направления имиджевого продвижения муниципального образования как привлекательной туристической территории, что является одним из наиболее значимых факторов развития социальной инфраструктуры (позволяет наращивать доходную часть местных бюджетов за счет дополнительных налоговых поступлений, привлекать инвестиции, частный бизнес).

4. Эффективными управленческими практиками модернизации социальной инфраструктуры являются:

✓ в советском опыте: практики консолидации усилий власти и крупных градообразующих предприятий; система народного контроля в современных условиях может быть трансформирована с учетом объективных ограничений ее реализации в модели общественного контроля;

✓ в зарубежном опыте: практики прямого взаимодействия жителей и городских властей по вопросам развития социальной инфраструктуры, поддержка процессов самоорганизации жителей, реализация проектов общественно-частного партнерства (строительство объектов социальной инфраструктуры, предоставление соответствующих услуг населению частным партнером).

5. Современные управленческие практики по развитию социальной инфраструктуры имеют существенную дисфункцию, связанную с повышенным уровнем концентрации необходимых финансовых ресурсов, а также контрольных функций на федеральном уровне, ограничивая возможности органов местного самоуправления. Основными недостатками управленческих практик реализации целевых программ развития социальной инфраструктуры являются: низкий уровень привлечения внешних инвестиций; размытые показатели оценки, недостаточно проработанные механизмы измерения реального уровня достижения плановых показателей; высокие пороговые значения софинансирования расходных обязательств по реализации программ для региональных бюджетов; ограниченные возможности корректировки программ; усложнение процедур ресурсного обеспечения процессов развития социальной инфраструктуры, вследствие значительного количества иерархических уровней управления, на которых

реализуются процедуры предоставления и распределения субсидий; временные потери в связи с увеличением сроков прохождения финансовых средств, расширение зон риска деформации оценочных критериев при конкурсном отборе региональных и муниципальных заявок на получение субсидий.

6. Доминирующей тенденцией развития современной России является формирование биполярных условий территориального развития: с одной стороны, концентрация объектов социальной инфраструктуры в крупных центрах, инвестиционно привлекательных регионах, а, с другой стороны, расширение зон устойчивой депрессии в сельских поселениях, малых городах, отдаленных регионах. Высокая степень централизации власти и управления, система зачисления налоговых поступлений граждан по месту их работы является фактором дестабилизации устойчивого развития социальной инфраструктуры в малых городских и сельских поселениях.

7. Выявлена зависимость между уровнем развития объектов социальной инфраструктуры и типом муниципального образования: негативные тенденции в большей степени отражены в оценках руководителей местных органов власти сельских поселений, наиболее благоприятная ситуация - в городских округах. Высокий уровень негативного восприятия у населения вызывает большой объем услуг, предоставляемый объектами социальной инфраструктуры на платной основе. Реализация декларируемого властью принципа самофинансирования и самоокупаемости объектов социокультурного комплекса способствует формированию особой разновидности социального неравенства в условиях приобщения к культурным ценностям, проявления досуговой активности, получения медицинских и образовательных услуг. Одним из основных факторов данного неравенства является территориальная принадлежность.

8. К наиболее значимым ограничениям модернизации социальной инфраструктуры относятся: финансовая необеспеченность местных бюджетов, деструктивная практика взаимодействий органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Эмпирически обосновано, что основными ресурсами модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований следует считать кадровый потенциал местного самоуправления, частные инвестиции в отрасль, муниципальную активность граждан. Причинами недостаточного уровня муниципальной активности населения является информационная закрытость органов местного самоуправления, практика ориентации руководителей местных органов власти на формальные результаты деятельности, превалирование ответственности перед контрольно-надзорными органами, имитационный и декларативный характер основных форм участия населения в местном самоуправлении. Кадровые проблемы в органах местного самоуправления связаны с рядом факторов: высокий объем рабочей нагрузки муниципальных служащих, концептуальные дефекты в

системе их переподготовки и повышения квалификации, ограничения штатной численности сотрудников, высокий уровень влияния региональной власти на местное самоуправление и связанная с ним девиация профессиональной роли муниципального служащего.

9. В рамках авторской модели модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований предлагается формирование институциональной среды, определяющей автономию местного самоуправления: расширение спектра властных полномочий, финансово-экономическое обеспечение деятельности, преодоление деформаций отношений с региональной и федеральной властью, повышение уровня доверия населения к местной власти, сохранение муниципальной собственности. Соискателем принципиально подчеркивается необходимость институционального обеспечения процессов сохранения и эффективного использования муниципальной собственности, что является наиболее значимым фактором модернизации социальной инфраструктуры, позволяющим снижать транзакционные издержки хозяйствующих субъектов, деятельность которых связана с коллективными интересами местного сообщества. Рекомендации по эффективному использованию муниципальной собственности связаны с трансформацией формальных и неформальных норм: изменение институциональных аспектов идентичности муниципальной собственности, которая на данном этапе определяется резко ограниченными возможностями приобретения муниципального имущества именно на возмездной основе; исключение таких правовых норм, как закрытый перечень объектов муниципальной собственности; возможность изъятия муниципальной собственности, если указанное имущество используется федеральными или региональными органами государственной власти.

10. В рамках авторской модели модернизации социальной инфраструктуры предложена такая технология развития организационно-кадровых, научно-информационных и финансово-экономических ресурсов, как формирование социально-образовательных кластеров. Согласно авторской технологии, социально-образовательный кластер является формой интеграции учреждений и предприятий социальной инфраструктуры, территориально сконцентрированных в рамках ряда муниципальных образований, органов местного самоуправления и системы образования (ведущий отраслевой вуз), что позволяет реализовать синергетический эффект взаимного развития. Особенности функционирования социально-образовательного кластера: территориальная локализация участников кластера; устойчивое и долговременное взаимодействие основных субъектов кластерной политики; организация формализованной системы взаимодействия основных участников кластера в форме Координационного Совета. Направления взаимодействий участников кластера: исследовательская деятельность (в том числе мониторинг развития социальной инфраструктуры, оценка уровня соответствия потребностям

населения, привлечение научного сообщества к решению муниципальных проблем), проектная и образовательная деятельность (подготовка кадров для отраслей социальной инфраструктуры кластеров на основе муниципального заказа; повышение квалификации должностных и выборных лиц местного самоуправления), межмуниципальное сотрудничество, реализация проектов территориального маркетинга.

11. Определены необходимые условия формирования социального партнерства местных органов власти и населения: информационная открытость органов власти, создание организационных структур, обеспечивающих артикуляцию и агрегирование интересов граждан; привлечение экспертов, осуществляющих научную оценку управленческих решений; просветительская работа, направленная на повышение уровня информированности граждан о возможных формах участия в системе общественного контроля; грантовая поддержка деятельности инициативных граждан, общественных организаций.

Принципы формирования социального партнерства власти и населения детерминированы спецификой и типом муниципального образования. В крупных городских поселениях предлагается более масштабное использование информационно-коммуникационных механизмов прямой демократии; акцент на консалтинговую деятельность экспертов, обеспечивающих научное сопровождение управленческих решений. Для сельских и малых городских поселений предлагается использование практик прямого участия граждан в решении вопросов функционирования и развития социальной инфраструктуры, что может быть достигнуто путем преодоления имитационного характера существующих процессов взаимодействия населения и местных органов власти.

**Теоретическая и практическая значимость работы** определяется тем, что разработанные в ней положения смогут расширить теоретические основы исследования социальной инфраструктуры, обеспечивают получение нового знания в области социологии управления. Выводы и практические рекомендации могут служить концептуальной основой модернизации социальной инфраструктуры современных муниципальных образований РФ. Положения диссертационного исследования могут быть использованы в деятельности органов государственной власти при разработке нормативно-правовых актов, практике местного самоуправления, способствуя формированию ресурсного обеспечения модернизации социальной инфраструктуры. Материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе, для инновирования содержания дисциплин «Инфраструктура муниципальных образований», «Социология управления», «Социология социальной сферы», «Исследование социально-экономических и политических процессов».

**Апробация диссертационного исследования.** Основные выводы диссертации нашли отражение и прошли апробацию:

- в ходе проведения с участием автора краткосрочных курсов повышения квалификации и переподготовки по образовательным программам для государственных служащих силовых структур, государственных гражданских служащих Аппарата Государственной Думы под руководством д.с.н., профессора О.А. Уржа;

- в ходе преподавания учебных дисциплин «Инфраструктура муниципальных образований», «Исследование социально-экономических и политических процессов» в Российском государственном социальном университете;

- в выступлениях на международных, российских научно-практических конференциях, семинарах, круглых столах, среди которых: X Международный социальный конгресс «Россия и современный мир: социальные вызовы и стратегия инновационного социального развития» (Москва, 2010); XI Международный социальный конгресс «Стратегии инновационного развития России и социальная сплоченность общества» (Москва, 2011), VI Всероссийская (II международная) научно-практическая конференция «Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития» (Москва, Финансовый университет при Правительстве РФ, 2011) X международная научная конференция «Государственное управление в XXI веке: повестка дня российской власти» (Москва, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 2012), Международная научно-практическая конференция "Проблемы государственного и муниципального управления в условиях современной глобализации" (Москва, Московский государственный областной университет, 2013), IV Всероссийский социологический конгресс (Москва, 2012 г.), Афанасьевские чтения (Москва, РГСУ, 2009- 2012 гг.);

- результаты диссертационной работы доведены до рекомендаций и использованы в деятельности органов региональной и местной власти, что подтверждено соответствующими справками о внедрении;

- в публикациях автора, в том числе, в двух монографиях, 17 научных статьях, опубликованных в журналах, рекомендуемых ВАК и других публикациях.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновываются выбор и актуальность темы, дается оценка степени ее теоретической разработанности в научной литературе, формулируются объект, предмет, цель и задачи диссертационного исследования, раскрываются теоретико-методологические основы, специфика эмпирической базы, научная новизна, положения, выносимые на защиту, характеризуется практическая значимость, приводятся сведения об апробации результатов работы.

**В главе I «Теоретико-методологические основы социолого-управленческого анализа социальной инфраструктуры муниципальных**



**образований»** раскрываются теоретические и методологические основы социолого-управленческого анализа социальной инфраструктуры.

**В параграфе 1.1 «Сущность социальной инфраструктуры и особенности ее исследования как научной категории»** систематизированы научные представления в отношении понятия «социальная инфраструктура», дано авторское определение его сущности, обоснована классификация основных элементов, разработаны показатели для оценки уровня их развития.

На основе анализа основных теоретических подходов к изучению социальной инфраструктуры в работе выделены основные направления ее исследования: 1) анализ экономической сущности инфраструктуры, ее роли в развитии предпринимательства, снижении его трансформационных издержек, обслуживании производства; 2) анализ социальной инфраструктуры как фактора повышения качества жизни населения, удовлетворения социально значимых потребностей личности. В современных условиях особую актуальность приобретает новое направление анализа в данной сфере - исследование социальной инфраструктуры муниципальных образований, что обусловлено развитием местного самоуправления, его экономических основ, закреплением за органами местного самоуправления вопросов местного значения.

В работе исследованы подходы к классификации объектов социальной инфраструктуры. Наибольшее распространение в трудах отечественных ученых получил подход, согласно которому классификация объектов инфраструктуры определяется по такому основанию, как целевая функция, связанная с обслуживанием производства (производственная инфраструктура) или населения (социальная инфраструктура). Автор приходит к выводу, что данная классификация не совсем точно характеризует роль ряда инфраструктурных объектов. Например, инженерные коммуникации, дорожная сеть, системы информации обеспечивают как функционирование производства, так и удовлетворение потребностей населения.

На основе анализа теоретических положений, изложенных в работах В.Б. Зотова, В.П. Красовского, Р.Йохимсена, Ж.Т. Тощенко и других, автор уточняет классификацию основных элементов социальной инфраструктуры, группируя их в сложные систематизированные комплексы, такие как: 1) *транспортный комплекс* (транспортные коммуникации, различные виды транспорта, обслуживающие организации); 2) *информационно-коммуникационный комплекс* (средства массовой информации, почтовая сеть, всевозможные средства связи, включая телефон и Интернет); 3) *комплекс потребительского рынка* (торговля, общественное питание и бытовое обслуживание населения); 4) *социокультурный комплекс* (объекты здравоохранения, образования, науки, социальной защиты, культуры, искусства и досуга, физической культуры и спорта); 5) *жилищно-*

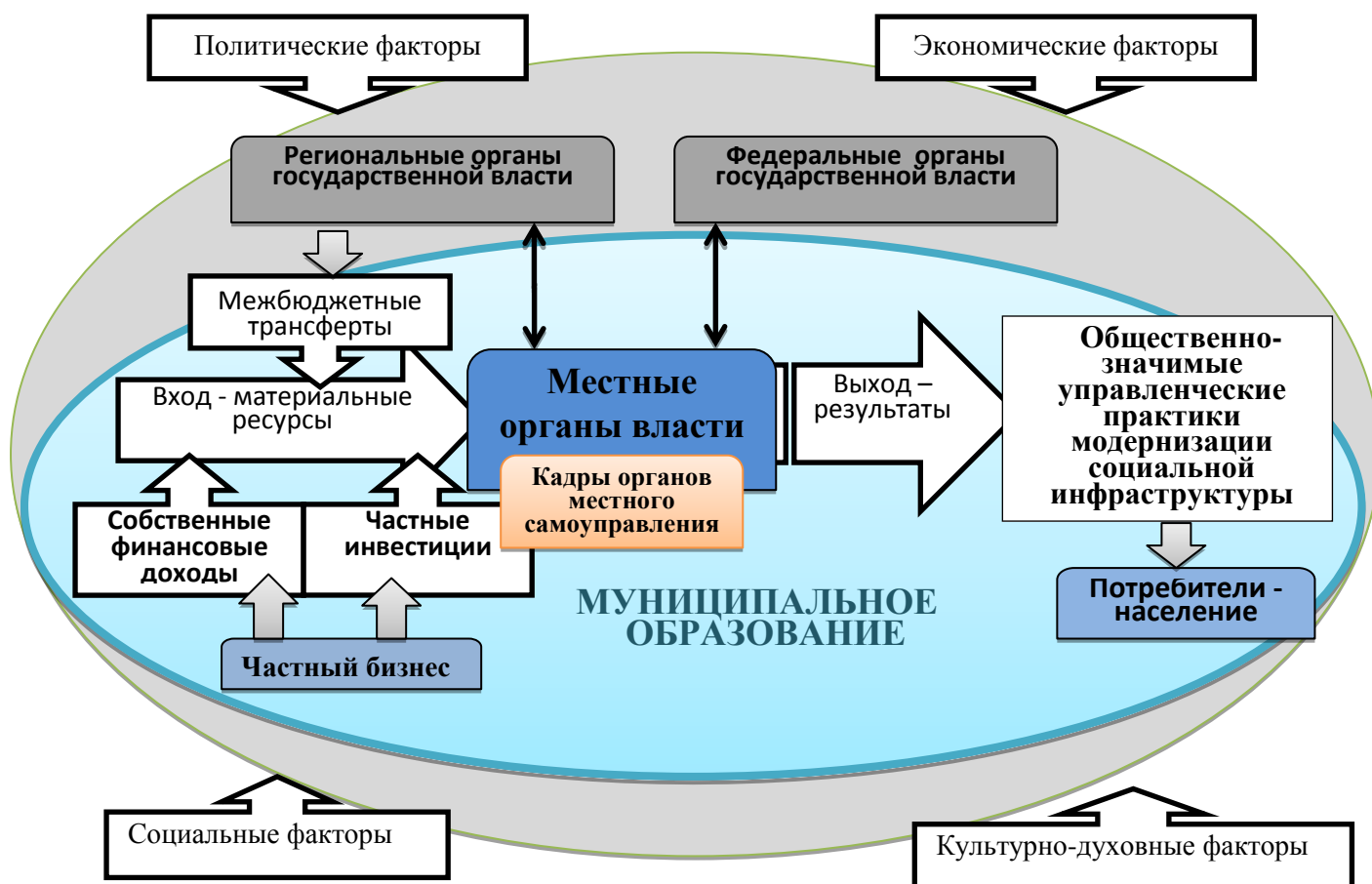
*коммунальный комплекс* (подразделяется на жилищное хозяйство и коммунальную инфраструктуру, включающую элементы ресурсообеспечения (водоснабжение, энергоснабжение, теплоснабжение, газоснабжение, канализация) и систему благоустройства).

Классификация объектов социальной инфраструктуры позволяет разграничить такие понятия, как «социальная инфраструктура» и «городское хозяйство», которые, по мнению ряда авторов, являются тождественными. Так, согласно некоторым трактовкам, в понятие «городское хозяйство» включены следующие элементы: жилищно-коммунальное хозяйство, строительный и транспортный комплекс, комплекс потребительского рынка, системы управления, социальная сфера. На взгляд автора, городское хозяйство является более узким по содержанию понятием и не может включать в себя социальную сферу. Автор разграничивает данные понятия следующим образом: социокультурный комплекс, является важнейшим элементом социальной инфраструктуры муниципального образования и не относится к городскому хозяйству. В то же время, градообразующие предприятия составляют основу городского хозяйства, не относясь при этом к социальной инфраструктуре.

Социальная инфраструктура муниципального образования определена соискателем как сложный, многофункциональный комплекс элементов, сгруппированных по сферам (жилищно-коммунальная, транспортная, потребительского рынка, информационно-коммуникационная, социокультурная), которые обеспечивают деятельность, направленную на развитие муниципального образования, удовлетворение основных потребностей и интересов населения, создание условий для его жизнеобеспечения и воспроизводства.

**В параграфе 1.2 «Методологические подходы к исследованию модернизации социальной инфраструктуры муниципального образования»** в ходе методологического анализа определены сущность, цели и принципы модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований.

Модернизация социальной инфраструктуры муниципального образования представляет собой процесс глубоких преобразований с целью совершенствования деятельности всех ее элементов в соответствии с современными требованиями общественного развития, потребностями и интересами населения. Методология системного подхода позволила автору рассмотреть управленческую деятельность в целях модернизации социальной инфраструктуры как систему взаимодействий основных элементов (см. рис.1)



**Рис. 1. Управленческая деятельность в целях модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований**

Рассмотрение теоретических положений ученых, работавших в русле институционализма и неинституционализма, позволило автору определить значимость институциональных условий модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований. Институциональная среда представлена внешними социально-политическими, социально-экономическими и социокультурными условиями, которые детерминируют параметры взаимодействия основных субъектов, определяющих процессы модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований.

Опираясь на теоретические положения и научные разработки в области социологии управления, автор выделяет две группы закономерностей: закономерности развития социальной инфраструктуры; закономерности управленческой деятельности в целях ее модернизации. К первой группе относится: закономерность взаимодействия системного целого и отдельных элементов; закон наименьших;<sup>15</sup> зависимость параметров развития социальной инфраструктуры от общественных потребностей. Ко второй группе относится: закон рационального соотношения централизации и децентрализации в процессе управленческой деятельности (относительная

<sup>15</sup> См.: Богданов А.А. Тектология. Всеобщая организационная наука. В 2-х кн. - М., 1989.

автономия субъекта управления деятельности определяет эффективность его деятельности); закон синергии (эффективное сочетание ресурсов, сотрудничество, конструктивная практика взаимодействий всех субъектов модернизации способствует максимальной реализации потенциала управленческой деятельности); закон "соответствия разнообразия управляющей системы (регулятора) разнообразию управляемого объекта"<sup>16</sup> (эффективность модернизации социальной инфраструктуры определяется кадровым, научным потенциалом местного самоуправления); закономерности поддержания динамического равновесия системы (результативность деятельности субъекта управления определяется уровнем обеспечения соответствующими ресурсами); закономерности взаимодействия с внешней средой (деятельность субъекта управления определяется характером его взаимодействия с внешней средой: надсистемами (региональные и федеральные органы государственной власти); системами одного уровня (другие муниципальные образования); подсистемами: население, частный бизнес).

В ходе методологического анализа автор выделил принципы модернизации социальной инфраструктуры: социоинженерное обеспечение управленческой деятельности, её социальная направленность, учет ситуационных факторов, формирование благоприятной институциональной среды, относительная самостоятельность субъекта управления, ресурсное обеспечение деятельности субъекта управления, принцип партнерского участия, предполагающий консолидацию усилий власти, бизнес-сообщества и населения.

**В главе II «Управленческие практики модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований»** представлен анализ наиболее эффективных управленческих практик модернизации социальной инфраструктуры, исследованы современные тенденции управления.

**В параграфе 2.1 «Отечественный и зарубежный опыт управленческих практик развития социальной инфраструктуры»** выявлены наиболее эффективные управленческие практики модернизации социальной инфраструктуры в отечественном и зарубежном опыте, обоснована возможность и варианты их применения в современных социально-экономических условиях.

В современных условиях может быть адаптирован российский земский опыт управленческой деятельности середины XIX - начала XX века по развитию социальной инфраструктуры. В работе рассмотрены управленческие практики развития социальной инфраструктуры, специфика которых заключалась в органичном соединении материального, кадрового, методического обеспечения функционирования инфраструктурных объектов. Органами земского самоуправления были решены такие задачи, как

---

<sup>16</sup> Эшби У.Р. Введение в кибернетику. - М., 1959. - С. 18.

строительство школьных зданий, организация учебно-воспитательной работы, обеспечение учебными пособиями, формирование кадрового корпуса через привлечение прогрессивной интеллигенции и организацию собственной системы подготовки учительских кадров для системы школьного образования. Формирование эффективной образовательной системы способствовало развитию других объектов социальной инфраструктуры, созданию сети культурных учреждений, таких как библиотеки, издательства, народные театры. Значительным успехам в развитии системы здравоохранения способствовала деятельность земских органов власти, направленная на постоянное развитие процессов самоорганизации всех элементов, включенных в систему земской медицины. Прежде всего, речь идет о таких направлениях деятельности земств, как подготовка медицинских кадров, проведение санитарно-статистических работ, и, что особенно важно, организация взаимодействия земских врачей, информационно-консультационная поддержка земской медицины.

В работе определены факторы эффективности деятельности земского самоуправления по развитию социальной инфраструктуры: высокий уровень самоорганизации местной общественности, формирование нравственных ценностей профессиональной управленческой деятельности земских служащих, зарождение системы контроля со стороны общественности за деятельностью органов земского самоуправления.

Управленческая практика развития социальной инфраструктуры, существовавшая в годы СССР, несмотря на значительные достижения по количественным показателям, тем не менее, в силу объективных факторов не может быть перенесена в современные реалии. Так, требует критического осмысления и адаптации опыт привлечения производственных предприятий к решению вопросов социальной инфраструктуры. В современных условиях, рыночная экономика исключает повсеместную практику обременения бизнеса социальной нагрузкой в таком объеме. Гораздо более продуктивной представляется управленческая практика консолидации усилий власти и крупных градообразующих предприятий, объединение ресурсов которых позволяет эффективно развивать социальную инфраструктуру. Например, в 70-ые годы в СССР весьма актуальной практикой была деятельность Советов директоров предприятий, которые совместно с городскими властями решали различные вопросы, связанные с развитием социальной инфраструктуры. В работе рассмотрена функционирующая в советские годы система народного контроля, основные элементы которой могут быть адаптированы к современным российским условиям и использованы в модели общественного контроля за деятельностью местных органов власти.

Автором выделены наиболее эффективные практики модернизации социальной инфраструктуры в зарубежном опыте. К наиболее значимым управленческим практикам относится, в первую очередь, реализация проектов общественно-частного партнерства. Как показал, зарубежный опыт

эффективной является практика не только строительства объектов социальной инфраструктуры на данной основе, но и предоставление соответствующих услуг населению частным партнером. Интересным представляется опыт планирования и застройки территорий, социальная инфраструктура которых сформированных под потребности определенных социальных групп (семьи с детьми в Австралии). Не менее значимым является создание условий для самоорганизации жителей, практика прямого взаимодействия местных властей и населения в процессе развития социальной инфраструктуры, что предполагает активное использование информационных технологий (США), функционирование некоммерческих организаций, представляющих интересы жителей (Великобритания).

**В параграфе 2.2 «Факторы, детерминирующие управленческие практики модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований»** определены основные субъекты модернизации, а также факторы, формирующие параметры управленческих практик модернизации социальной инфраструктуры современных муниципальных образований в РФ.

Управленческие практики модернизации социальной инфраструктуры складываются под воздействием множества факторов, находящихся во взаимной связи и обусловленности. В основу классификации факторов положена их группировка по основным сферам: экономической, социальной, политической и культурно-духовной. В работе раскрыто содержание природно-территориальных факторов, среди которых особое значение имеют тип и размер поселения. На основе анализа статистических данных автор приходит к выводу, что сельские поселения и малые города, во многом, оказались изоморфны по уровню доходов населения, возможностям формирования местных бюджетов поселений, и, соответственно, количественным и качественным параметрам развития социальной инфраструктуры.

К политическим факторам относятся нормативно-правовые акты, определяющие параметры деятельности органов власти в целях развития социальной инфраструктуры, направления государственной, региональной политики, уровень гражданской активности населения, общественных организаций. Анализ нормативно-правовых документов позволил автору сделать вывод, что органы местного самоуправления (МСУ) являются основным субъектом модернизации социальной инфраструктуры. К другим субъектам модернизации социальной инфраструктуры относятся федеральные и региональные органы власти, частный бизнес, население муниципального образования. Органы местного самоуправления, согласно выделению конкретных вопросов местного значения, а также вследствие их максимальной приближенности к населению, обладают полномочиями и наибольшими возможностями, позволяющими обеспечивать развитие социальной инфраструктуры. Однако современное состояние института

местного самоуправления – закономерное следствие трансформации общества, отражение существующих противоречий между институциональной сущностью местного самоуправления, как самостоятельного субъекта управления и объективными социально-экономическими и правовыми ограничениями его функционирования. На основе анализа правовых норм, сделан вывод о высоком уровне централизации бюджетной системы РФ, аккумуляции ресурсов в федеральном бюджете, а также бюджетах административных центров субъектов Российской Федерации, что существенно ограничивает финансовую самостоятельность органов МСУ, эффективность их деятельности в целях развития социальной инфраструктуры.

К наиболее противоречивым факторам развития социальной инфраструктуры автор относит принятие ряда законодательных актов (Федеральный закон № 83-ФЗ), что, с одной стороны, предоставляет более широкие возможности привлечения внебюджетных средств для учреждений социокультурного комплекса, формирования системы мотивации для их эффективной деятельности. С другой стороны, реализация закона сопряжена с рядом проблем, таких, как расширение сферы платных услуг для населения, создание организационных, методических сложностей для местных органов власти в сфере установления порядка формирования муниципальных заданий, контроля за их выполнением. Коммерциализация социальной инфраструктуры, трактуемая как сфера услуг для населения, ориентация на ее самофинансирование и самоокупаемость, детерминирует приоритетность критерия платежеспособности в определении уровня доступности медицинских, образовательных, культурных услуг для граждан, что объективно формирует дисбалансы в развитии социальной инфраструктуры.

В работе представлен анализ факторов культурно-духовной сферы, которые включают в себя сложившиеся на территории исторические, культурные традиции и ресурсы, характерные для населения ценности, установки, особенности менталитета. Роль культурных факторов развития социальной инфраструктуры муниципальных образований не оценена в полной мере в современной российской практике управления. Автором обосновывается вывод, что имиджевое продвижение муниципального образования как привлекательной туристической территории позволяет не только наращивать доходную часть местных бюджетов за счет дополнительных налоговых поступлений, но и становится фактором развития соответствующей социальной инфраструктуры. Формирование и/или продвижение культурных объектов территории, обладающих туристической привлекательностью, снижает предпринимательские риски, связанные с размещением объектов социальной инфраструктуры вследствие обеспечения повышенного спроса на их услуги.

**В параграфе 2.3 «Специфика современных управленческих практик модернизации социальной инфраструктуры российских муниципальных образований»** исследованы основные направления деятельности органов власти по модернизации социальной инфраструктуры, выделены проблемы в процессе реализации приоритетных управленческих практик.

В параграфе обосновывается вывод, что современные управленческие практики модернизации социальной инфраструктуры имеют существенную дисфункцию, связанную с повышенным уровнем концентрации необходимых финансовых ресурсов на федеральном уровне, ограничивая возможности органов местного самоуправления. Федеральные и субфедеральные органы власти гарантируют предоставление услуг населению, обладают контрольными функциями и материально-финансовыми ресурсами, а местное самоуправления, согласно выделению вопросов местного значения, обязанностями и ответственностью. В работе определены особенности управленческих практик в современных российских условиях: расширение зоны ответственности органов местного самоуправления (перечень вопросов местного значения увеличился примерно на 10 пунктов для каждого типа поселения), и в то же время сокращение уровня покрытия расходов местных бюджетов за счет собственных источников. Расширяется и зона ответственности органов местного самоуправления, Указом Президента РФ 28 апреля 2008 года №607 предусмотрены жесткие критерии оценки их деятельности. Федеральные власти, поддерживая систему межбюджетных трансфертов, устанавливают порядок предоставления и распределения субсидий на развитие социальной инфраструктуры, устанавливают пороговые значения софинансирования программ.

Анализ федеральных целевых программ, объемов их финансирования позволил автору сделать вывод, что приоритетным направлением деятельности государственных органов власти по развитию социальной инфраструктуры является реализация программно-целевых методов. Автором на основе анализа статистических данных обосновано, что реализация федеральных целевых программ развития социальной инфраструктуры, наряду с положительными результатами, имеет ряд дисфункций, что нашло свое отражение в недостаточном уровне достижения плановых показателей.

В работе выявлены основные недостатки управленческих практик реализации целевых программ развития социальной инфраструктуры:

1. Низкий уровень привлечения внешних инвестиций.
2. Размытые показатели оценки эффективности федеральных целевых программ, недостаточно проработанные механизмы измерения реального уровня достижения плановых показателей.
3. Высокие пороговые значения софинансирования расходных обязательств по реализации программ для региональных бюджетов.



4. Низкий уровень участия общественности в их разработке и процессе контроля за расходованием финансовых средств.

5. Ограниченные возможности корректировки программ. Обеспечение условий корректировки программных задач и мероприятий представляется необходимым, учитывая вариативный характер реализации программ, появление как дополнительных возможностей, так и ресурсных ограничений.

6. Усложнение процедур ресурсного обеспечения процессов развития социальной инфраструктуры, вследствие значительного количества иерархических уровней, реализующих процедуры предоставления и распределения субсидий, наличие посредничества различных ведомств, что инициирует значительные сложности организационного, кадрового, экономического характера в процессе подготовок заявок для местных органов власти.

7. Сложная иерархическая система предоставления финансовых средств (федеральный бюджет, региональный, местный) инициирует определенные дисбалансы развития социальной инфраструктуры: временные потери в связи с увеличением сроков прохождения финансовых средств, расширение зон риска деформации оценочных критериев при конкурсном отборе региональных и муниципальных заявок на получение субсидий, активизации процессов лоббирования, индивидуально-договорных типов межбюджетных отношений.

В главе III «**Тенденции развития социальной инфраструктуры муниципальных образований в условиях территориальной дифференциации**» исследованы проблемы функционирования социальной инфраструктуры современных муниципальных образований РФ, выявлены особенности и степень территориальной дифференциации в объективных и субъективных показателях развития социальной инфраструктуры, определены ограничения и потенциал модернизации.

В параграфе 3.1 «**Особенности территориальной дифференциации в объективных и субъективных показателях функционирования социальной инфраструктуры**» исследованы показатели территориальной дифференциации, определены факторы, усиливающие процессы социальной поляризации в уровне развития социальной инфраструктуры различных муниципальных образований РФ.

Проведенный анализ подтверждает высокий уровень территориальной дифференциации. Для Центрального и Северо-западных федеральных округов характерны достаточно высокие показатели развития инженерных коммуникаций, транспортного комплекса, дорожного хозяйства. В то время как в Дальневосточном и Сибирском федеральных округах одни из самых низких показателей развития транспортной системы, обеспеченности жилищного фонда газом, водопроводом.

На основе анализа статистических данных обосновывается вывод о том, что фактором территориальной дифференциации выступает не только

географическое расположение, но и тип муниципального образования. Так, данные Федеральной службы государственной статистики свидетельствуют, что значительная часть сельского жилищного фонда не обеспечена элементарными коммунальными удобствами. Только четвертая часть жилищного фонда сельских муниципальных образований обеспечена горячим водоснабжением, 47% - водопроводом. Бездорожье, неудовлетворительное состояние дорожного хозяйства – одна из наиболее острых проблем современных сельских поселений. Отсутствие удобного, регулярного сообщения значительно ухудшает качество жизни, сокращает трудовую мобильность. Сегодня почти каждый третий сельский населенный пункт (28,5%) не имеет связи по дорогам с твердым покрытием с сетью путей сообщения общего пользования. Сокращается число учреждений культурно-досугового типа, что определяет значительное снижение уровня доступности культурных, информационных услуг в сельской местности.

Доминирующей тенденцией развития современной России является формирование биполярных условий регионального развития: с одной стороны, концентрация инфраструктурных объектов в крупных центрах, инвестиционно привлекательных регионах, а, с другой стороны, расширение зон устойчивой депрессии в сельских поселениях, малых городах, отдаленных регионах. Автором обосновывается вывод о том, что существующая бюджетная политика усиливает процессы территориальной дифференциации. Зачисление налога на доходы физических лиц по месту их проживания позволило бы снизить неравномерность распределения налоговой базы по муниципальным образованиям. Большие города, концентрируя на своих территориях крупные производства, являются очагами притяжения рабочей силы, что позволяет формировать их бюджетные поступления. Малые города, сельские населенные пункты, жители которых работают за пределами своего поселения, преимущественно поставлены в условия, определяющие их регрессивное развитие. Для них население является лишь дополнительным финансовым бременем, такого типа муниципальные образования настолько перегружены расходными обязательствами, что не имеют возможности вкладывать ресурсы в развитие своей инфраструктуры. Таким образом, нами прогнозируется цепная реакция, провоцирующая углубление поселенческой дифференциации. Отсутствие соответствующей инженерной, коммунальной, транспортной инфраструктуры усиливает социально-экономические диспропорции, способствуя дальнейшей концентрации производства в крупных городах.

Аномально высокий уровень территориальной дифференциации, неоднородность социально-экономического пространства РФ свидетельствуют о серьезных просчетах политики бюджетного выравнивания. Издержки высокого уровня централизации бюджетной системы были бы оправданы при условии достижения декларируемых целей, снижения масштабов территориальной дифференциации, высоком уровне

развития социальной инфраструктуры. Однако, как результаты исследований, так и статистические данные свидетельствуют об обратном. Существующая политика выравнивания бюджетной обеспеченности, во многом, оказалась не состоятельной, границы территориальной дифференциации свидетельствуют о необходимости формирования инновационной модели модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований.

В параграфе 3.2 **«Развитие социальной инфраструктуры муниципальных образований в современных российских условиях»** на основании результатов социологических опросов населения и экспертов автором определены основные проблемы развития социальной инфраструктуры, проведен сравнительный анализ особенностей ее функционирования в различных типах муниципальных образований РФ.

Исследование тенденций функционирования социальной инфраструктуры современных муниципальных образований РФ позволило автору выделить наиболее значимые проблемные зоны и дисбалансы её развития. Инженерные коммуникации, дорожное хозяйство, жилищные условия, благоустройство территории, бытовое обслуживание, медицинское обеспечение, культурно-досуговая сфера определены как наиболее значимые проблемные зоны, имеющие самые низкие показатели оценок в ответах населения и руководителей местных органов власти.

В ходе анализа результатов исследования автором выявлена зависимость между уровнем развития объектов социальной инфраструктуры и типом муниципальных образований. В группах руководителей местных органов власти, представляющих различные типы муниципальных образований, была определена доля экспертов, поставивших низкие оценки отраслям социальной инфраструктуры. Сравнительный анализ выявил наибольший вариационный размах в оценках таких отраслей, как общественное питание, бытовое обслуживание, дорожное хозяйство и благоустройство, информационно-коммуникационный комплекс. При этом крайние варианты значений по исследуемым признакам выделены в группах экспертов, представляющих городской округ и сельское поселение. Например, среди руководителей местных органов власти городских округов только 1,1% поставили неудовлетворительные оценки уровню развития дорожного хозяйства, в сельских поселениях – 28,4%. Неудовлетворительную ситуацию с доступом к сети Интернет отметил каждый четвертый (26,6%) руководитель в сельских поселениях, что в несколько раз больше, чем в городских округах (3,3%). В оценках бытового обслуживания присутствует еще больший вариационный размах (5% неудовлетворительных оценок в городских округах и 64,8% в сельских поселениях).

Наиболее низкие оценки в структуре отраслей социокультурного комплекса были даны системе здравоохранения (средняя оценка – 3,4 балла).

Аналогичные результаты прослеживаются и в мнениях населения. Отсутствие необходимых специалистов и медицинского оборудования – выделяются как наиболее значимые проблемы. Как и в оценках функционирования системы среднего образования, высокий уровень негативного восприятия вызывает большой объем услуг, предоставляемый на платной основе. К категории объектов с достаточно низкими оценками отнесена культурно-досуговая инфраструктура. Отлично оценивают условия для занятия физической культурой 19,8% руководителей местных органов власти городских округов, что 2,5 раза превышает показатель сельского поселения (7,7%). Основными проблемами функционирования культурно-досуговой и спортивной инфраструктуры в опросах населения были названы следующие: отсутствие мест отдыха, высокие цены, недостаточный уровень оборудования спортивных площадок, нехватка и дороговизна секций, кружков, клубов. Кроме того, не учитываются потребности отдельных социальных групп: детей, молодежи, пожилых людей.

Основные проблемы социокультурного комплекса обусловлены ограниченными финансовыми ресурсами местных органов власти, общим вектором государственной политики, направленным на коммерциализацию социальной сферы, что определяет увеличение объема платных услуг для населения, а также недостаточным уровнем релевантности существующих практик организации досуга обновляющимся потребностям различных социальных групп. Например, услуги таких объектов культуры, как музеи и библиотеки сегодня оказались невостребованными среди населения. При этом в ходе опроса респонденты достаточно часто высказывались о необходимости расширения спектра услуг в досуговой сфере, что свидетельствует об определенных дисбалансах в развитии социокультурного комплекса.

На основе результатов социологических исследований, сделан вывод о том, что скрытые издержки декларируемых властью положений, в основе которых заложен принцип самофинансирования и самокупаемости объектов социокультурного комплекса, выражаются в формировании социального неравенства в условиях приобщения к культурным ценностям, реализации досуговой активности. Социокультурные услуги утрачивают свою доступность для широких слоев населения, становясь привилегией обеспеченных жителей крупных городов.

В параграфе 3.3 **«Ограничения и потенциал модернизации социальной инфраструктуры в современных муниципальных образованиях РФ»** определены основные лимитирующие факторы в деятельности местных органов власти, ограничивающие развитие социальной инфраструктуры муниципальных образований, выделен потенциал ее модернизации.

В результате анализа автор приходит к выводу, что финансовая необеспеченность местных бюджетов, а также деструктивная практика

взаимодействий органов МСУ с органами государственной власти относятся к наиболее значимым ограничениям модернизации социальной инфраструктуры. Объективные показатели финансовых ограничений, такие, как рост долговых обязательств местных бюджетов (увеличение в 2 раза за 5 лет), увеличение дефицита местных бюджетов (более чем в 2 раза) подтверждаются субъективными оценками руководителей местных органов власти, отмечающих высокий уровень бюджетной необеспеченности исполнения собственных полномочий, а также переданных государственных полномочий.

В работе рассмотрены особенности взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Недопустимо завышенное количество запросов и проверок (в среднем 33,7 проверок, 82,1 запрос на один орган МСУ в год), проводимых органами государственной власти, инициирует высокий уровень отвлечения кадровых, организационных ресурсов от действительно значимых проблем муниципального образования. Анализ экспертного опроса руководителей местного самоуправления позволил автору выявить проблему нерелевантности сделанных контрольно-надзорными органами предписаний об устранении нарушений фактическим возможностям муниципального образования, ресурсному обеспечению их выполнения. Финансовые ресурсы, необходимые для выполнения предписаний, зачастую в несколько раз превышают возможности годового бюджета муниципального образования.

Автором определены основные условия модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований: развитие кадрового потенциала местного самоуправления, повышение муниципальной активности граждан, привлечение частных инвестиций в отрасль.

В работе определены проблемы кадрового обеспечения органов МСУ: не в полной мере удовлетворены уровнем образования муниципальных служащих 42,5% экспертов, почти 2/3 опрошенных руководителей местных органов власти в той или иной мере отмечали недостаточность штатных сотрудников. К проблемам развития кадрового потенциала автор относит: высокий уровень влияния региональной власти на местное самоуправление и связанную с ним девиацию профессиональной роли муниципального служащего, формирование таких его качеств, как безынициативность, конформизм; концептуальные дефекты в системе переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих; ограниченность финансовых ресурсов, обеспечивающих развитие их кадрового потенциала.

Проведенные опросы показали, что местная власть сегодня остро ощущает потребность в общественной поддержке жителей работы органов местного самоуправления. В диссертационном исследовании обосновывается значимость таких форм активности населения, как нормативно-оценочная (определение приоритетных направлений модернизации социальной инфраструктуры, объектов первоочередного финансирования),

организационная (привлечение общественности к решению проблем благоустройства, жилищного хозяйства) и контрольная (обеспечение контроля за деятельностью местных органов власти). На основе анализа результатов социологических опросов выявлены причины недостаточного уровня муниципальной активности населения. С одной стороны, ими являются социальная пассивность, особенности ценностных ориентаций населения, дистанцированность от проблем территории. С другой стороны, информационная закрытость органов МСУ, отсутствие финансовых средств на реализацию эффективной информационной политики, низкий уровень информированности населения о возможных формах участия, недоверие к органам власти. По оценкам респондентов, основные формы участия в местном самоуправлении носят имитационный и декларативный характер.

Эмпирически доказано, что недостаточность частных инвестиционных ресурсов обусловлена использованием преимущественно традиционной формы взаимодействия бизнеса и органов власти, такой как безвозмездная передача средств на развитие социальной инфраструктур, не в полной мере реализуются гибкие механизмы привлечения инвестиций. На основе анализа зарубежного опыта (глава II) был сделан вывод, что наиболее эффективным механизмом привлечения инвестиций является общественно-частное партнерство, в рамках которого могут быть консолидированы усилия бизнеса и власти. Как показал опрос, данная форма взаимодействия является недостаточно востребованной, только 4,2% экспертов отметили, что в муниципальном образовании бизнес привлекается к развитию социальной инфраструктуры в рамках проектов общественно-частного партнерства. Хотя при этом подавляющее большинство экспертов считают данную форму взаимодействия наиболее эффективным инструментом решения проблем социальной инфраструктуры.

В главе IV **«Модель модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований в РФ»** представлена модель модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований, включающая в себя формирование институциональной среды, консолидацию финансовых, организационно-кадровых, научно-информационных ресурсов местного самоуправления в целях удовлетворения интересов и потребностей населения (представлена на рис.2).

В параграфе 4.1 **«Формирование институциональной среды развития социальной инфраструктуры современных муниципальных образований РФ»** определены основные элементы институциональной среды, обеспечивающей модернизацию социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ.

В рамках авторской модели модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований предлагается формирование институциональной среды, которая включает в себя, прежде всего, преобразование условий функционирования института местного

самоуправления, закрепление за ним определенной автономии от органов государственной власти, не исключаяющей при этом их тесное взаимодействие и сотрудничество. В работе обоснованы принципы развития автономии местного самоуправления: наличие финансовой обеспеченности местных бюджетов, преодоление высокой экономической зависимости от межбюджетных трансфертов, наличие определенных границ контроля со стороны органов государственной власти, закрепление за населением муниципального образования реального права на владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Эффективное использование муниципальной собственности является наиболее значимым фактором модернизации социальной инфраструктуры, позволяющим снижать трансакционные издержки хозяйствующим субъектам, деятельность которых связана с коллективными интересами местного сообщества. Автор приходит к выводу, что в современной российской практике преобладает нарушение равновесности принципов неприкосновенности и ограниченности права муниципальной собственности в пользу последнего. Это связано, в том числе, и с институциональными аспектами ее идентичности, определяющейся способами муниципализации имущественного комплекса, среди которых приобретение на возмездной основе существенно ограничено финансово-экономическим положением местных бюджетов. Кроме того, передел собственности между муниципальными образованиями разного уровня, а также между местным самоуправлением и региональной, федеральной властью является весьма распространенной практикой. Это связано с наличием таких правовых норм, как закрытый перечень объектов муниципальной собственности, жестко детерминированный закрепленными за муниципальным образованием вопросами местного значения, а также возможностями изъятия муниципальной собственности, если указанное имущество используется федеральными или региональными органами государственной власти, государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями. Как следствие, постоянно присутствующая возможность изъятия муниципальной собственности способствует формированию устойчивых приоритетов в деятельности органов местного самоуправления, которые в большей степени ориентированы на краткосрочные результаты в виде продажи муниципальной собственности, чем на ее использование в долгосрочных целях развития социальной инфраструктуры, а также в интересах будущих поколений жителей.

В работе обоснована необходимость институциональных экономических преобразований, которые позволят обеспечить повышение предпринимательской активности и привлечение капитала в социальную инфраструктуру. Автором определены приоритетные направления деятельности органов местного самоуправления по формированию эффективной системы экономических институтов развития социальной

инфраструктуры: упрощение доступа к аренде муниципальной недвижимости для предпринимателей, реализующих в своей деятельности коллективные задачи развития социальной инфраструктуры муниципального образования; формирование условий доступа организаций социальной инфраструктуры к долгосрочным финансовым ресурсам; информационно-консалтинговая и иная поддержка развития малого и среднего бизнеса, обеспечивающего внедрение инновационных технологий при строительстве и эксплуатации объектов социальной инфраструктуры.

Помимо системы экономических институтов, не менее значимым является влияние социокультурной институциональной среды на развитие социальной инфраструктуры. Трансформация моральных норм в современном обществе порождает такие явления в практике муниципального управления, как коррупция, превалирование частных интересов, социальная пассивность, что лимитирует процессы модернизации социальной инфраструктуры в гораздо большей степени, нежели экономические факторы, недостаточные финансовые ресурсы.

Автором предложены следующие институциональные преобразования: закрепление норм фактического управления муниципальной собственностью, расширение спектра властных полномочий местного самоуправления, его бюджетного обеспечения, институционализацию автономии местного самоуправления, реализацию партнерского взаимодействия с региональной и федеральной властью, создание условий для реального участия населения в решении вопросов местного значения, системе общественного контроля.

**В параграфе 4.2 «Ресурсное обеспечение модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ»** автором определены элементы ресурсного обеспечения модели модернизации социальной инфраструктуры, разработаны технологии формирования и развития организационно-кадровых, финансовых и научно-информационных ресурсов.

Сложность и масштабность проблем, характеризующих современное состояние социальной инфраструктуры, ее полифункциональная сущность, требующая интеграции технологических, экономических, социальных и, собственно, административных подходов к управлению процессами ее развития, актуализирует необходимость высокой степени релевантности управляющей подсистемы уровню ее сложности. В связи с чем, соискателем принципиально подчеркивается необходимость привлечения профессионального управляющего (в процессе общественного дискурса часто используется термин «сити-менеджер») на должность Главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса, что является одним из приоритетов формирования организационно-кадрового обеспечения модернизации социальной инфраструктуры.

Анализ современного законодательства позволил автору выявить высокий уровень влияния региональных элит на формирование требований к



кандидату на должность Сити-менеджера и саму процедуру выбора, что инициирует ряд негативных тенденций. Автором определены следующие проблемы: деформации оценочной системы (приоритетность не профессиональных качеств Сити-менеджера, а его приверженность тем или иным политическим элитам), отсутствие четкого механизма конкурсного отбора, повышение уровня конфликтности во взаимодействиях Главы муниципального района и Сити-менеджера, снижение уровня контроля за его деятельностью со стороны Представительного органа муниципального образования. На основе анализа зарубежных практик и специфики современного муниципального управления в РФ, автор определил следующие принципы назначения профессионального управляющего местной администрации: функционирование эффективной системы контроля со стороны Представительного органа, формирование четких оценочных критериев отбора, минимизация влияния региональных элит на процессы назначения Сити-менеджера. В рамках авторской технологии назначения профессионального управляющего местной администрации разработаны следующие положения: конкурсная комиссия включает в себя членов Представительного органа муниципального образования, разрабатывает оценочные критерии и требования к должности Сити-менеджера с учетом функциональных особенностей территории, ее актуальных проблем и стратегических целей развития, а также определяет круг кандидатов на должность. По результатам собеседования, именно Глава муниципального образования утверждает кандидатуру на должность Сити-менеджера, что будет являться предпосылкой их конструктивного взаимодействия и снизит конфликтные риски.

В рамках авторской модели модернизации социальной инфраструктуры предложена такая технология развития организационно-кадровых, научно-информационных и финансовых ресурсов, как формирование социально-образовательных кластеров. Согласно авторской технологии, социально-образовательный кластер является формой интеграции учреждений и предприятий социальной инфраструктуры, территориально сконцентрированных в рамках ряда муниципальных образований, органов местного самоуправления и системы образования (ведущий отраслевой вуз), что позволяет реализовать синергетический эффект взаимного развития. В качестве формализованной системы взаимодействия основных участников кластера автором предлагается такая организационная структура, как Координационный Совет, включающий в себя представителей высшего учебного заведения, органов местного самоуправления, предпринимательских сообществ, реализующих свою деятельность на выделенной территории, общественных организаций.

Автором определены направления деятельности участников кластера: подготовка кадров для объектов социальной инфраструктуры на основе муниципального заказа; реализация механизмов территориального

маркетинга, консолидация финансовых ресурсов; аккумуляция и трансляция перспективного опыта развития социальной инфраструктуры, эффективное межмуниципальное сотрудничество; привлечение научного сообщества к решению муниципальных проблем, экспертная поддержка управленческих решений; проведение научных исследований (в том числе, мониторинг развития социальной инфраструктуры, оценка уровня соответствия потребностям населения); повышение квалификации муниципальных служащих. В работе обоснованы преимущества реализации разработанной технологии для совершенствования системы переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих. Долгосрочное взаимодействие органов МСУ, входящих в состав кластера, с образовательным учреждением позволит исключить существующие концептуальные дефекты системы повышения квалификации, инициированные нормами Федерального закона №94-ФЗ (фрагментарность, непоследовательность, приоритет цены); обеспечит релевантность содержания образовательных программ подготовки кадров социально-экономическим потребностям кластера.

В параграфе 4.3 **«Социальное партнерство в модели модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ»** разработаны авторские рекомендации по развитию социального партнерства местных органов власти с другими субъектами в целях модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований

Анализируя специфику современных практик взаимодействия бизнеса и власти по вопросам привлечения инвестиций в развитие социальной инфраструктуры, автор приходит к выводу, что в современных условиях рынка необходима институциональная перестройка существующих норм и образцов поведения руководителей органов власти. Автор обосновывает необходимость формирования концептуально-новой и последовательной муниципальной политики перехода от административного принуждения бизнеса к благотворительности и безвозмездной передаче средств на развитие социальной инфраструктуры к фокусированным инвестициям, взаимовыгодному сотрудничеству. Опрос экспертов подтвердил вывод о том, что наиболее эффективной формой взаимодействия местных органов власти и бизнес-сообщества в целях развития социальной инфраструктуры являются проекты общественно-частного партнерства. На основе анализа опроса экспертов, автором разработаны предложения для расширения сферы реализации проектов общественно-частного партнерства: информационно-консалтинговая поддержка данных проектов (обеспечение широкого доступа потенциальных инвесторов к информации; консалтинговая поддержка частных инвесторов); повышение квалификации соответствующей категории муниципальных служащих (формирование компетенций подготовки, сопровождения, регулирования проектов общественно-частного партнерства, профилактики и устранения конфликтных ситуаций в процессе их

реализации); расширение форм взаимодействия местных органов власти и бизнеса в рамках общественно-частного партнерства.

На основе анализа особенностей и форм взаимодействия местных органов власти и населения, в работе предложены рекомендации по развитию их социального партнерства, которые учитывают специфику муниципального образования.

Для крупных городских поселений автором предложены рекомендации по формированию системы общественного контроля в следующих направлениях:

- Интернет взаимодействие населения и местных органов власти по таким направлениям, как публичная система оценки деятельности органов власти, учет мнений граждан при формировании приоритетов развития социальной инфраструктуры, определение первоочередных объектов финансирования.

- Консалтинговая деятельность экспертов, научной общественности, обеспечивающих научное сопровождение управленческих решений по следующим направлениям: обобщение, согласование мнений граждан, учет интересов тех социальных групп, которые в силу различных причин не смогли артикулировать свои позиции, корректировка приоритетов развития социальной инфраструктуры с учетом имеющихся материально-финансовых возможностей, разработка технологий достижения поставленных целей.

В работе рассмотрена специфика реализации основных форм гражданской активности населения в крупных городских и сельских поселениях. На основе проведенного анализа, автор приходит к выводу, что общественные слушания в условиях высокого темпа жизни больших городов, максимальной доступности любой информации становятся архаичной, рудиментарной практикой. Однако в сельском поселении привлечение местных жителей к публичным слушаниям для согласования проекта местного бюджета является фактором оптимизации расходов на развитие социальной инфраструктуры, механизмом преодоления коррупционных практик. Таким образом, для малых городских и сельских поселений автор предлагает расширить практику прямого участия граждан в решении вопросов функционирования и развития социальной инфраструктуры. Преодоление имитационного характера практик прямого взаимодействия населения и местных органов власти, закрепление обязательности учета принятых коллективных решений позволит сформировать традиции общественной взаимопомощи, конструктивного взаимодействия с властью, практику реализации общественного контроля.

Автором определены условия, позволяющие реализовать общественный контроль в современных муниципальных образованиях: информационная открытость органов власти; создание организационных структур, обеспечивающих артикуляцию и агрегирование интересов граждан, выполнение реальной контрольной деятельности; привлечение экспертов,

осуществляющих научную оценку управленческих решений; просветительская работа, направленная на повышение уровня информированности граждан о возможных формах участия в системе общественного контроля; грантовая поддержка деятельности инициативных граждан, общественных организаций.

**В заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы основные выводы, определены проблемы, требующие дальнейшего научного осмысления и разработки.

**Основные материалы исследования опубликованы в следующих работах:**

**I. Монографии:**

1. Фролова Е.В. Инфраструктура муниципальных образований: социологический анализ. Монография. – М.: Издательство Московского гуманитарного университета, 2011. – 7,7 п.л.
2. Фролова Е.В. Управленческие практики и модель модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований России. Монография. – М.: Издательство Московского гуманитарного университета, 2014. – 13,1 п.л.

**II. Статьи в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК Российской Федерации:**

1. Фролова Е.В. Ресурсы модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Социология. - 2014 - №1– 0,9 п.л.
2. Фролова Е.В., Рохмистров С.Н. Социальная справедливость в российских условиях: ожидания населения и современная реальность // Междисциплинарный научно практический журнал «Социальная политика и социология». – 2013 - №4. Том 2 – 0,5 п.л. (лично автором 0,3 п.л.)
3. Фролова Е.В. Анализ методологических подходов в исследовании социальной инфраструктуры // Междисциплинарный научно практический журнал «Социальная политика и социология». – 2013- №2. Том 1 – 1 п.л.
4. Фролова Е.В. Развитие местной социальной инфраструктуры в России: проблемы и перспективы // Самоуправление. – 2013 - №1. – С.33-36 – 0,5 п.л.
5. Фролова Е.В. Особенности функционирования инфраструктуры сельских поселений в Чукотском автономном округе // СОЦИС. Ежемесячный научный и общественно-политический журнал РАН- 2012- №1– 0,5 п.л.
6. Фролова Е.В. Региональная дифференциация: роль социальной инфраструктуры // Россия и современный мир. Институт экономики РАН. – 2012. - №4(77) - 0,9 п.л.
7. Фролова Е.В. Роль социальной инфраструктуры в процессе реабилитации инвалидов // Междисциплинарный научно практический журнал «Социальная политика и социология». – 2012- №11 (89) – 0,7 п.л.
8. Фролова Е.В. Классификация и функции инфраструктуры муниципального образования // Междисциплинарный научно практический журнал «Социальная политика и социология». – 2012- №4 – 1 п.л.
9. Фролова Е.В. Особенности функционирования объектов инфраструктуры российских крупных городов (по результатам исследования в г. Стерлитамак) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Социология. – 2012. - №2 – 0,7 п.л.

10. Фролова Е.В. Факторы развития инфраструктуры муниципальных образований в условиях региональной дифференциации // Ученые записки РГСУ. – 2012- № 6(106) – 0,8 п.л.
11. Фролова Е.В. Особенности реализации программно-целевых методов в современной практике управления процессами развития инфраструктуры // В мире научных открытий. – 2012. - №6.1 – 1 п.л.
12. Фролова Е.В. Инфраструктура сельских поселений: основные проблемы и направления государственной политики по ее развитию // Ученые записки РГСУ. – 2012- № 8(108) – 0,7 п.л.
13. Фролова Е.В. Основные подходы к интерпретации понятия «инфраструктура» // Междисциплинарный научно-практический журнал «Социальная политика и социология». - 2011. - №4 – 0,7 п.л.
14. Фролова Е.В. Общественный контроль как механизм развития городской инфраструктуры // Социально-гуманитарные знания. – 2011. - №4 – 0,5 п.л.
15. Фролова Е.В. Проблемы инфраструктуры малых городов России // Социология власти. Научный и общественно-политический журнал. – М.: РАГС.- 2011-№3– 0,5 п.л.
16. Фролова Е.В. Эффективное управление процессами функционирования инфраструктуры муниципальных образований как фактор инновационного развития // Научно-практический журнал «Человеческий капитал». - 2011- №11 (35), с.106-109 – 0,7 п.л.
17. Сафронова В.М., Соловьева С.Д., Фролова Е.В. Концептуальные основы анализа социальных процессов // Социология власти. Научный и общественно-политический журнал. – М.: РАГС. – 2009.- №6 - 0,5 п.л. (лично автором – 0,2 п.л.)

#### **Другие публикации**

1. Фролова Е.В. Развитие социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ в условиях глобализации // Сборник международной научно-практической конференции на тему: «Проблемы государственного и муниципального управления в условиях глобализации». – М.: МГОУ, 2013 – 0,2 п.л.
2. Фролова Е.В. Взаимодействие органов местного самоуправления с государственной властью и населением в целях модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ: основные проблемы и перспективы.– Человек в управлении обществом. Материалы XI Афанасьевских чтений. – М.: Перспектива, 2013 – 0,4 п.л.
3. Фролова Е.В. Формирование доступной среды для инвалидов как приоритетное направление модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований/ Материалы 9-а международной научно-практической конференции «Новости передовой науки» - 2013. Том 16. София. «Бял ГРАД-БГ», 2013 – 0,2 п.л.
4. Фролова Е.В. Подготовка и переподготовка управленческих кадров как фактор модернизации социальной инфраструктуры современных

муниципальных образований РФ - Сборник материалов Всероссийского социально-педагогического конгресса. – М.: РГСУ, 2013 – 0,2 п.л.

5. Фролова Е.В. Социальная инфраструктура как фактор повышения качества образовательных услуг в условиях интеграции России в мировое образовательное пространство. - Сборник материалов Всероссийского социально-педагогического конгресса. – М.: РГСУ, 2012 – 0,2 п.л.

6. Фролова Е.В. Государственно-частное партнерство как приоритетное направление развития инфраструктуры в РФ. - Материалы международной научно-практической конференции «Дни науки». – Прага, 2012 – 0,7 п.л

7. Фролова Е.В. Общественный контроль в современных российских условиях: основные проблемы и практика реализации.- Государственное и муниципальное управление: инновационные аспекты развития. - М.: Изд. «Социум», 2013 – 0,3 п.л.

8. Фролова Е.В. Современные практики управления процессами развития инфраструктуры муниципальных образований. – Социальная политика в условиях государственных и муниципальных реформ. Материалы X Афанасьевских чтений. – М.: Перспектива, 2012 – 0,4 п.л.

9. Фролова Е.В. Государственное регулирование процессов функционирования объектов социальной инфраструктуры: принципы и механизмы. Материалы II Ивановских чтений – М.: Издательство «Перспектива», 2012 – 0,2 п.л.

10. Фролова Е.В. Особенности функционирования объектов инфраструктуры городского округа Реутов. - Управление социальными процессами в условиях модернизации России: теория и практика. Материалы IX Афанасьевских чтений. – М.: Издательство РГСУ, - 2011 – 0,3 п.л.

11. Фролова Е.В. Социальная инфраструктура как основа устойчивого развития города. Материалы I Ивановских чтений «Устойчивое развитие России: социальные технологии в управлении»/ Под редакцией проф. Уржа О.А. – М.: Издательство «Перспектива», 2011. – 0,3 п.л.

12. Фролова Е.В. Проблемы развития сельской инфраструктуры в современных социально-экономических условиях. - Сборник научных статей. Государственное и муниципальное управление: инновационные аспекты развития. Вып. 6. – М.: Изд-во «Социум», 2011 – 0,3 п.л.

13. Фролова Е.В. Нормативно-правовые аспекты управления процессами развития инфраструктуры муниципальных образований. - Методология и методика анализа социальных процессов. Сборник научных статей. Вып.7 – М: Изд-во «Социум», 2011- 0,3 п.л.

14. Фролова Е.В. Подходы к анализу инфраструктуры в трудах отечественных и зарубежных исследователей. - Методология и методика анализа социальных процессов. Выпуск 6. – М.: Изд-во «Социум», 2010 – 0,3 п.л.

15. Фролова Е.В. Особенности развития городской инфраструктуры. - Государственное и муниципальное управление: инновационные аспекты развития. Выпуск 5 – М.: Изд-во «Социум», 2010. – 0,3 п.л.





Рис. 2. Модель модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ